

# Presentación

Hilda HERZER  
Sergio FEDEROVISKY

*La década que concluye ha dejado, en el Tercer Mundo y en América Latina en particular, un aumento en la recurrencia de eventos físicos devenidos en desastres de origen natural como una de sus improntas más características. La notable sucesión de inundaciones, sequías, huaicos, terremotos y erupciones volcánicas con graves consecuencias sobre las distintas poblaciones no sólo ha incrementado su número, sino que ha ido provocando impactos cada vez más importantes sobre los sectores más carenciados de las sociedades afectadas. A tal punto, que lo que antiguamente generaba apenas una atención acotada sólo a las grandes catástrofes que solían azotar a un sitio de la región, se ha convertido en una preocupación casi permanente de parte de los distintos actores sociales, ya sean éstos agencias internacionales, organismos de gobierno, organizaciones populares o investigadores.*

*La década que comienza aparece tomando conciencia de aquella situación. A tal punto que las Naciones Unidas la han declarado "Década internacional para la Mitigación de Catástrofes Naturales". Este número de Medio Ambiente y Urbanización, enteramente dedicado a esa temática, pretende ser un aporte.*

*Quizás como resultado de la experiencia acumulada, es más elocuente ahora que a mediados de la década del '80' el cambio que dicha recurrencia de la manifestación de desastres de origen natural ha motivado en los análisis acerca de los mismos desde una concepción más integral. De la antigua y tradicional concepción naturalista y prácticamente fatídica de los desastres se ha ido avanzando hacia un terreno conceptual que llegó incluso a modificar la denominación de estos eventos. En los trabajos que aquí se presentan ya no se habla de "desastres naturales"; se habla de desastres que tienen como detonante un fenómeno natural. Se ha avanzado hacia la conclusión de que los desastres han sido mal llamados naturales puesto que no pueden existir independientemente de la actitud de los distintos grupos sociales económicos y políticos, entendiéndose por esto los distintos procesos que conducen a delinear un cierto grado de vulnerabilidad de la población -o parte de ella- frente a acontecimientos que responden a la*

---

1. En agosto de 1984 se realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el Primer Seminario Latinoamericano sobre "El impacto socioeconómico y ambiental de las catástrofes naturales en las economías regionales y en sus centros urbanos" en cuyas conclusiones se apreciaba que "la manera de aproximarse al tema de las catástrofes naturales y la concepción actual de las mismas ha ido variando en ciertos grupos"

*expresión de la dinámica natural de la región en la que se asientan*

*Los cinco años transcurridos desde la primera reunión latinoamericana sobre Desastres, no solo han servido para la incorporación de nuevos investigadores y grupos que trabajan sobre la temática sino que fundamentalmente han permitido perfeccionar una visión más ajustada acerca de cuáles son los elementos que, dentro de cada sociedad, conforman la base a partir de la cual se desata la catástrofe. Así parecen demostrarlo los trabajos que aquí publicamos, todos ellos presentados en el Segundo Seminario Latinoamericano sobre Desastres y Vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos, realizado en Santiago de Chile, el 2 y 3 de noviembre de 1989.*

*La crisis, la pobreza, la obsolescencia de las estructuras materiales de la sociedad, la precariedad de las viviendas y la ausencia de una política preventiva hacia fenómenos que han demostrado una lógica recurrencia aparecen mencionadas, en los trabajos que aquí presentamos, como las condiciones ideales para que un evento de origen físico se convierta en desastre. Pero, al mismo tiempo, conociendo la realidad de grave crisis económica por la que atraviesa la región, la adopción de medidas no estructurales, de políticas prácticas, adecuadas al marco en que se desenvuelven las actividades de la población, aparece como una de las pautas clave para enfrentar el problema de los desastres*

*En ese sentido, los casos que aquí se analizan muestran una tendencia a la reiteración de situaciones de alto riesgo, como si no se hubiera aprendido -al menos a nivel de los organismos de gobierno- la lección de los desastres ocurridos en la primera mitad de la década y durante todo el siglo XX. Y como si se insistiera en depositar toda esperanza de solución en las grandes obras de infraestructura o en la hipótesis -a veces utópica- de que el fenómeno natural no se va a repetir.*

*Sin embargo, lo estudiado nos demuestra que, en la absoluta mayoría de los casos, el fenómeno físico que actúa como desencadenante del desastre forma parte de una manifestación normal de la dinámica propia del sistema natural. Todo indica entonces, que aquellos acontecimientos que se manifestaron -una o varias veces- a lo largo de esta década volverán a repetirse con distintas frecuencias. Y que no han cambiado las condiciones económicas a escala regional como para que haya sido modificado el sustrato de pobreza y marginalidad sobre el que actúan los fenómenos físicos. La vulnerabilidad de los asentamientos humanos de América latina continúa aún hoy sin resolverse. Pero también es cierto que introduciendo a nivel de los gobiernos nacionales y locales una visión menos rígida del tratamiento de los desastres se podría avanzar hacia medidas que disminuyan la vulnerabilidad y, por consiguiente, el riesgo de generación de desastres de origen natural.*

# Los desastres no son tan naturales como parecen

Hilda M. HERZER\*

Durante los últimos años, América Latina ha sido asolada por devastadores "desastres naturales". Los sismos en Nicaragua, Guatemala, El Salvador, México, Perú, Ecuador y Chile; los huracanes en BÉlice, Honduras, Cuba, Nicaragua y Puerto Rico; las prolongadas sequías que en 1988-89 ha padecido casi todo el continente y las inundaciones de 1982/3 en Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia, Paraguay, Chile, Perú y Ecuador han demostrado de forma casi permanente y trágica la fragilidad de las estructuras económicas, sociales y de los asentamientos humanos en la región (Caputo G., Hardoy J., Herzer H., 1985). Pero también es cierto que desde hace bastante tiempo estamos presenciando la formación de un tipo de ciudad-región que combina las peores consecuencias de un crecimiento físico incontrolado, un fuerte incremento demográfico junto con la crónica insuficiencia de la infraestructura básica y los servicios sociales. Todo ello dentro de un contexto nacional-internacional caracterizado por un brutal endeudamiento externo que no hace ni más ni menos que

ahondar los procesos de dependencia, a la par que fortalecer los procesos de empobrecimiento de los sectores más desfavorecidos de nuestras sociedades.

Si bien estos desastres concentran la atención por su propia magnitud y el impacto inmediato que significan en términos de pérdidas humanas, económicas, productivas e infraestructurales, representan en sí, sólo el punto más extremo de un tipo genérico de problema recurrente y de frecuencia creciente en América Latina y en los países subdesarrollados en general, como en la Argentina en particular.

Habiendo revisado algunas discusiones, trabajos empíricos y recomendaciones sobre el tema de los desastres, fui encontrando que las mismas contienen conceptos ambiguos o limitados (en términos de ser uni-variables) que tornan muy difícil la generación e implementación de políticas para el manejo y mitigación de los desastres. Me gustaría dar algunos ejemplos

1. Hay definiciones que equiparan el agente físico con el desastre, y en consecuencia se buscan sólo las causas primarias. Ejemplo, una inundación equivale a un desastre y se

---

\* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

llega a creer que el agente físico ha sido provocado por un "acto de Dios" (Caputo G., Herzer H., 1987)

2. Otras definiciones equiparan el desastre al impacto físico del agente físico. Ejemplo, un huracán moverá viento y agua, lo discernible será el impacto físico y no su significado social.

3. En otras definiciones importa la evaluación del impacto físico; en consecuencia se produce un desastre, cuando se evalúa que el efecto es notable, por lo general en términos cuantitativos o monetarios.

4. En otras se trata de un desastre cuando tiene una magnitud suficiente que disrumpe la vida social. Ejemplo, cuando indicadores de desastre tales como muertes o edificios destruidos serían signos de que la vida social ha sido alterada.

5. Si se trata de un desastre cuando para hacerle frente se requiere de una acción colectiva, porque la amenaza de riesgo es percibida colectivamente y se construye socialmente la percepción de una situación de crisis. En consecuencia un desastre es susceptible de distintas interpretaciones sociales por parte de los diversos grupos sociales y organizaciones y tiene diferentes duraciones en el tiempo.

Ejemplo, una inundación para un agricultor puede ser un desastre seis meses después de la misma y hasta que la tierra esté en condiciones de ser sembrada nuevamente.

6. Por último un desastre puede ser una definición política de una situación de crisis. Esta definición reflejará los intereses de aquellos que detentan el poder en una comunidad o sociedad. En las inundaciones de 1982/3 en Argentina existió, durante meses, una negación formal del desastre que suponían las grandes inundaciones que afectaban al Litoral y Nordeste del país y ello impidió la asistencia internacional (Caputo G., Hardoy J., Herzer H., 1985). Creo que es relativamente claro que cualquiera de estos

típos de definición incide drásticamente en la política de mitigación, prevención y recuperación de una comunidad. Por ejemplo, si un gobierno no define como desastre una situación crítica, un conjunto de programas públicos no serán implementados; o si define como desastre una situación que no merece tal definición, estará probablemente beneficiando los intereses de quienes contribuyeron a la toma de esa decisión.

El problema de la ambigüedad o limitación conceptual me indujo a buscar una definición que contemplara el conjunto de elementos, y procesos causales, los que lo detonan, así como su impacto y consecuencias. Esto me permite afirmar que un desastre se refiere a algún resultado de acciones humanas; que no se trata de un acontecimiento físico sino de un proceso social, económico y político desencadenado por un fenómeno natural. Llamarlos "naturales" es inapropiado, porque presupone que pueden existir con prescindencia de la sociedad y de las acciones y decisiones de los hombres. Se trata en consecuencia y en principio de un fenómeno natural, normal, habitual y esperable (porque forma parte del comportamiento medio físico de una región o subregión) que alcanza la categoría de desastre cuando da lugar a consecuencias políticas, sociales y económicas que suponen una regresión y un retraso en el ya insignificante nivel de crecimiento económico que presentan nuestros países (Caputo G., Herzer H., 1987). Este fenómeno natural impacta sobre una sociedad generando consecuencias que son a su vez resultado del grado de vulnerabilidad social de vastos sectores de la población. Siendo más precisos, se define como desastre aquella situación detonada por un evento físico que supera la capacidad material de sectores de la población para absorber, amortiguar o evitar los efectos de dicho acontecimiento (produce un desbalance entre la

demanda de acción y la capacidad para dar respuesta) y que por ende interrumpe la actividad socioeconómica de una comunidad y produce un cierto daño directo e indirecto. La vulnerabilidad es un estado de ciertos grupos sociales que puede comprobarse; es consecuencia de un proceso de acumulación de factores socio-económicos, ambientales, habitacionales, sanitarios, nutricionales e incluso psico-sociales. Es la sumatoria de estos elementos la que conduce a la sociedad, o a partes de ella, a encontrarse en un estado de debilidad social, de incapacidad para absorber, amortiguar o mitigar cualquier evento que salga de los carriles habituales (H. Herzer, 1989).

En la base de la definición de desastre como producto de la interrelación de la naturaleza con la sociedad, subyace la idea de que aquél término hace referencia a un proceso que se desarrolla en el tiempo y en el espacio, y que como tal, no es más que la actualización de grado de vulnerabilidad de un sistema social determinado. En consecuencia, un desastre es siempre un producto social en el cual el fenómeno físico no determina necesariamente el resultado.

A través del desarrollo teórico, y de estudios efectuados sobre el impacto de las inundaciones, se puede concluir que por lo general, en América Latina, existe un gran desconocimiento de los efectos de los desastres sobre los distintos sectores de la población y que por consiguiente, para la aplicación de políticas de mitigación se desaprovecha la capacidad organizativa y creativa que muestran quienes padecen los efectos de un desastre. Las experiencias de los diferentes grupos sociales son poco aprovechadas por las agencias gubernamentales y por los gobiernos municipales, provinciales y nacionales en el rediseño del proceso de desarrollo de las áreas afectadas.

En un trabajo posterior afirmaba, entre otras cosas, que los grupos que sostienen la necesidad de una política de manejo de los desastres no tienen poder, y que los gobiernos locales -los municipios- tienen una capacidad técnica, administrativa y financiera limitada para enfrentar la complejidad de estos problemas.

Este tipo de conclusiones ponen de manifiesto el rol que desempeñan los municipios en la producción de la ciudad, en la gestión local y en la determinación de políticas urbanas, que están íntimamente vinculadas y por cierto tiene consecuencias directas en la prevención y mitigación de las inundaciones en el caso Argentino.

Efectivamente, tanto en la Argentina como en la mayoría de los países de América Latina, y a pesar de los esfuerzos de descentralización y fortalecimiento realizados, el municipio como institución de gobierno local sigue en crisis (Herzer y Pirez, 1988). No obstante contar con importantes atribuciones formales, legales e institucionales, no cuenta con suficientes recursos financieros y con recursos humanos capacitados para poder desempeñar las funciones que les competen. En consecuencia no posee, en la realidad, los instrumentos reales de poder que podrían regular los procesos de desarrollo urbano, que producen resultados anárquicos. No cuenta con medios para financiar un equipamiento urbano ya desvalorizado e ineficaz para hacer frente al anárquico crecimiento que presentan las ciudades, dando lugar a la proliferación de zonas periféricas; no coordina a los distintos agentes que intervienen en el proceso de urbanización, ya se trate de los otros niveles de decisión gubernamental (nacional o provincial) como las estrategias distintas de los diferentes agentes públicos y privados, que representan diversos intereses económico-sociales; no tiene los recursos y poder suficiente para

atenuar los efectos negativos de la segregación urbana producida por los mecanismos de formación de precios de la propiedad de la tierra. En síntesis, es poco lo que hacen y pueden hacer los municipios argentinos para modificar los procesos de producción de la ciudad.

El contexto en que esto opera, por todos conocido, no es más que el de padecer los efectos de una crisis estructural, que trae por consecuencia una crisis financiera que dificulta de gran manera la producción pública de la ciudad y consecuentemente agrava la exclusión del mercado de quienes no logran articular sus demandas en él.

Pero también es cierto que agrava la situación de sectores que aún tienen posibilidades de articular sus necesidades como demandas en el mercado, en la medida en que el equipamiento urbano de la ciudad como un todo, entra en crisis y comienza a colapsar por falta de mantenimiento, reposición e inversión de capital. Desde esta perspectiva, una inundación en la ciudad mejor dotada del país, la de Buenos Aires, muestra grados de vulnerabilidad debido a la obsolescencia progresiva y rápida de su infraestructura. Por ejemplo, el 15 de diciembre de 1989, Buenos Aires sufrió inconvenientes similares a los que padeció el 19 de diciembre 1989, según reflejaron las crónicas de la época, sólo que ese día cayeron 82mm. en una hora y esta vez 72 mm. en siete horas y 35 mm. en 60 minutos. Esos inconvenientes fueron barrios anegados, cortes de luz, incomunicación telefónica, tráfico parcialmente interrumpido, evacuados, etc.

Las inundaciones ponen de manifiesto y ahondan la existencia de larga data de este orden desigual; es decir corren el velo de la pobreza en que se encuentra gran parte de la población y del estado de obsolescencia de

buna parte de la infraestructura existente. Como cualquier otra situación de crisis, un desastre configura un defator extremo de la falta de soluciones adecuadas a situaciones límite preexistentes.

Cada inundación pone de manifiesto las crecientes dificultades existentes para el funcionamiento de la ciudad (calles y avenidas cortadas transformadas en ríos, comercios inundados, líneas de comunicación paralizadas, cortes de luz, viviendas inutilizadas, caminos de acceso y servicios ferroviarios imposibilitados de transitar que impiden el tráfico de mercaderías y personas, población evacuada, algunos heridos, muertos, etc.) y genera un conjunto de gastos excepcionales de emergencias para aliviar lo inmediato de la crisis, pero que no tienen una aparente continuidad posterior una vez superado el pico del momento. Es un momento de ascenso o inflexión de una curva, que si bien es delator de una situación extrema anterior, no sirve aparentemente para poner en marcha mecanismos de mitigación permanentes. Estos últimos no son ni más ni menos que una política de ordenamiento urbano que prevea una planificación de la emergencia que se produce frente a cada desastre.

La hipótesis que planteo, pero que no desarrollaré aquí, es que si bien el municipio es responsable de organizar de organizar la producción y gestión de la ciudad, no pareciera hacerse cargo de las inundaciones (salvo en lo que concierne a las respuestas asistencialistas directas en el momento de la emergencia, y que contienen un conjunto de errores), en tanto éstas suponen una redefinición de su política urbana. Predominaría entonces, tanto en el ejecutivo como en el deliberante (poder legislativo municipal) una concepción naturalista acerca de los desastres que supondría muy simplícidamente la siguiente cadena causal; lluvias fuertes y

excepcionales, inundación, carencia de techo, de alimentos, desnutrición y pobreza, y cuando cesan los primeros, los últimos se revierten.

En una palabra, no habría relación alguna entre el conjunto de medidas que se van adoptando y que conforman la práctica de una política urbana y los efectos ambientales que éstas tienen.

Si llegáramos a acordar con el planteo que efectuara Manuel Castells (1976), de que la planificación urbana es el medio a través del cual se expresan los intereses generales de la clase dominante y mediante el cual se concreta la intervención de los aparatos del Estado en la organización del espacio urbano, deberemos entonces tener que concluir que la concepción naturalista de los desastres forma parte inextricable de esos intereses, aunque tales sectores no tengan conciencia alguna de la política urbana real que contribuyen a realizar.

### Qué significa planificar la emergencia que produce frente a cada desastre?\*

Estoy haciendo referencia a la protección de un agente natural productor de riesgos ambientales que la ciudadanía debiera recibir. Preparar una emergencia no es exclusivamente tener un plan escrito con ciertas rutinas. Significa prepararse, estar listos para

\* Esta sección y las que siguen, están en realidad concebidas con una gran dosis de voluntarismo. No son ajenas a mi realidad las limitaciones estructurales existentes para adoptar una concepción previsor y planificadora en un país en el que el mañana cotidiano está teñido de incertidumbres. También es cierto que uno alienta la esperanza que algo diferente algún día sea posible. Dentro del marco de mis "utopías" es que he escrito estas páginas.

responder a amenazas, riesgos, es decir identificar las posibles amenazas, monitorearlas, movilizar los recursos para disminuir o mitigar los daños. En consecuencia supone componentes técnicos, sociales y políticos. Estos últimos aluden a los acuerdos necesarios entre distintas organizaciones, instituciones y la población.

Preparar o planificar una emergencia es un proceso dinámico, semiestructurado (que contiene elementos formales e informales), a través del cual se logra y mantiene un estado de preparación. Incluye todas las etapas del manejo de la emergencia: prevención o mitigación (previas al desastre); preparación (previas al desastre); respuesta (durante la emergencia) y recuperación (posterior al desastre) (Caputo y Herzer, 1987). El objetivo último es minimizar al máximo los sufrimientos humanos y pérdidas de vida, así como los daños materiales que pueden producirse.

### Quien tiene la responsabilidad, o quién debe asumirla durante la emergencia?

Pareciera que el gobierno local debiera ser el responsable del manejo de la emergencia. Ello supone conocer con qué recursos se cuenta y por ende estar en condiciones de conseguir lo necesario. Para ello se requiere hacer acuerdos horizontales, es decir con otros municipios, o verticales, con otros niveles de gobierno provincial o nacional. Los horizontales, deberían ser acuerdos de ayuda mutua: proveer una constelación de servicios y recursos a la comunidad afectada, bajo la supervisión del gobierno municipal. Buena parte de las relaciones que podrían lograrse, están dadas en sí misma por el hecho natural: habrá municipios receptores de lluvia que no se inundan pero que el elemento hídrico

desagua en el municipio vecino. Así como existen responsabilidades naturales deberían naturalmente existir solidaridades.

Los acuerdos verticales son jerárquicos y dependen de las respectivas declaraciones de zona de emergencia o zona de desastre; es a través de ellas que puede requerirse asistencia. El problema fundamental en estos casos es la coordinación. Suelen surgir conflictos entre las autoridades de las diferentes jurisdicciones, especialmente cuando un desastre requiere de la acción de múltiples niveles de gobierno. "En tales casos los niveles federales y provinciales tienen autoridades para el manejo de la emergencia, que se superponen, ello obliga a tener que negociar aspectos específicos de la asistencia. Por lo general se supone que las autoridades locales y provinciales son las responsables de la vida y de la propiedad de los ciudadanos, pero en la práctica el hecho de que se involucren funcionarios nacionales y financiamiento nacional supone compartir la autoridad". (Quarantelli, 1982).

En nuestros países compartir la autoridad ha significado de hecho, subordinarse a la autoridad nacional. Compartir la autoridad política y la toma de decisiones puede entonces suponer desacuerdos y ello puede afectar las respuestas a la emergencia.

Más interesante aún es analizarlo desde otra perspectiva. En los países democráticos de América Latina, las autoridades electas son las responsables de la seguridad pública y en consecuencia de las decisiones que afectan una comunidad en caso de un desastre. Sin embargo, el sistema de manejo de la emergencia así como las organizaciones que lo constituyen, tiende a estar organizado sobre bases paramilitares cuando no directamente militares. La naturalización de los desastres conlleva a una respuesta militar. Sin embar-

go no se podría afirmar que esta respuesta sea natural; es decir el predominio de una lógica no democrática se convierte en un riesgo no natural. Si la población estuviese preparada y participase de manera permanente de la elaboración de los planes para hacer frente a la emergencia, las condiciones en que estas se plantearían serían radicalmente diferentes.

Es evidente que ambos sistemas de toma de decisiones- el militar y el civil- no se integran entre sí, generándose predominios del militar sobre el civil, y su coexistencia se torna más difícil cuando las decisiones políticas no se toman rápido, y se dan indicaciones a la población de manera ambigua y poco consistente. Es decir, en la medida en que se comparte la toma de decisiones, se debe ser consciente de que el número de intereses representados por los participantes aumentará, que la articulación de la lógica emergente de ambos sistemas será más conflictiva, y que también se corre el riesgo de retrasar considerablemente la toma de decisiones o de operar con criterios autoritarios y de aumentar los niveles riesgo de la población expuesta a ellos.

Las autoridades locales suelen quejarse de que cuando actúan funcionarios de orden provincial o nacional, estos tienden a desplazarlos o a usurpar su autoridad subordinándolos, una vez declarada la zona de emergencia.

A pesar que esta caracterización resulta casi endémica a los procesos de desastre y que podrían darse cantidades de ejemplos acerca de las situaciones antedichas, podrían quizás reducirse los niveles de conflicto si se trabajase adecuadamente en un proceso de planificación-concertación continua, para casos de emergencia.

**Principios generales para la preparación**



### de un plan para la emergencia.

Planificar para el desastre es tomar en cuenta uno de los componentes que requiere la preparación de una comunidad. Se trata de un proceso continuo en el tiempo que supone recolectar información, generar acuerdos y relaciones interpersonales e interorganizacionales, de manera constante y cambiante en el tiempo, en términos de sus contenidos.

Se trata de construir un enfoque y una planificación ambiental guiados por tres objetivos.

1. Identificación del riesgo: es decir, la probabilidad de ocurrencia del fenómeno natural. Aunque se tenga conocimiento del mismo, este nunca es total, se puede estar a salvo, pero el riesgo nunca es cero.

2. Evaluación del riesgo: el riesgo puede ser evaluado, interpretado y manejado de muy diferentes maneras por distintos grupos, culturas y sistemas de valores, por lo que se debería ser muy cauto. No sería fácil, pero no debería encontrarse una fórmula aplicable a todos.

3. Reducción del riesgo. Junto a los objetivos anteriores, éste puede pensarse en términos de mitigación, preparación y recuperación o como un conjunto de respuestas concretas - acciones que darán lugar a una política de emergencia- que se desarrollaran mientras dura la situación crítica, o el impacto del desastre.

Este debería ser un proceso continuo, y en tanto se trata de un enfoque ambiental, debería tenerse en cuenta que los procesos de detección, monitoreo y manipulación de la información deberían ser constantes. Al igual que estimular acciones adaptativas apropiadas caracterizadas por su flexibilidad, de manera que vayan adaptándose a situaciones cambiantes. Estos productos deberían quedar por escrito, al igual que el resto de los procedimientos, acuerdos y la lista de recur-

sos con la que se cuenta para enfrentar una emergencia. Pero debe recordarse que estos documentos deberían ser permanentemente actualizados y complementados por otros elementos, tales como la especificación de los canales de comunicación, las relaciones sociales a desarrollar necesarias para un vínculo dinámico entre los planificadores y distintos grupos sociales, y las diferentes prácticas necesarias para obtener y distribuir la información.

### Elementos que debe incluir la preparación de los planes.

Estos planes deben ajustarse al comportamiento de los diferentes grupos sociales, si es que se espera que las respuestas a los mismos sean adecuadas: ello supone que quienes preparen los planes deberán trabajar con supuestos correctos acerca de la naturaleza del desastre, en caso contrario el desajuste generará respuestas contradictorias.

† Sistema de alerta: sirve para que los distintos grupos sociales puedan tomar medidas preventivas, de precaución, mitigadoras y de protección incluyendo la evacuación de un área bajo riesgo.

El plan debería ser concebido como un sistema social integrado por tres elementos: a) La evaluación es el conjunto de actividades que se desarrollan desde el momento en que se detecta el riesgo hasta llegar a determinar el medio de comunicación a través del cual se propalará el mensaje a la población o grupo amenazado por el probable impacto del agente del desastre: ¿cuál es? b) La diseminación de la alarma: ¿cómo se hará? ¿quién tiene la autoridad para hacerla pública? ¿Quién es el responsable de redactar el mensaje de alerta? ¿qué organizaciones o ¿cómo se diseminan la alerta? c) La respuesta,

es decir las conductas de ajuste frente a la alarma ¿cuáles y cómo serán?

La respuesta a un mensaje de alarma o alerta supone, por parte de quienes la perciben, una definición de la situación y esta definición depende de la percepción que se tenga del mensaje, de la interpretación que se haga del mismo y de la confirmación social que reciba de los demás. Si el grupo, población o comunidad define la situación como real, será real en lo que respecta a sus consecuencias.

2. Evacuaciones, lista de recursos necesarios para llevarlas adelante: dónde se localizan esos recursos; mapeo de rutas de evacuación.

3. Refugios temporarios y asistencia social a los damnificados ¿quién los coordina y cómo lo hace con el equipo médico? ¿cómo se alimentan y con qué? ¿dónde se localizan y durante cuánto tiempo? ¿Cuál será su destino posterior ¿dónde se reasentarán?

4. Evaluación de los daños: costos directos e indirectos -los que se trasladan al largo plazo (estos últimos pocas veces se realizan).

5. Información al público, ¿quiénes son los responsables? Se deben diseñar diferentes tipos de informativos: para la población que está en situación de riesgo y para el público en general.

En definitiva se trata de apuntalar algunas cuestiones que, sobre la base de una conciencia de la magnitud social de un desastre, apunten a mitigarlo. No se trata de resignarse

a la calamidad y esperar con los brazos caídos a que pase la actual situación de crisis o a que se modifique la raíz de la injusticia que parecería estar en la base de buena parte de los desastres. Por el contrario, existen elementos que permitirían ir afinando algunos instrumentos institucionales para mitigar las expresiones sociales de un fenómeno de origen natural.

## Bibliografía

Caputo Graciela, Jorge Hardoy, Hilda Herzer (1985) "La inundación en el Gran Resistencia, Provincia del Chaco, Argentina", en Caputo, Hardoy y Herzer **Desastres Naturales y Sociedad en América Latina**, Ediciones GEL, Buenos Aires.

Caputo Graciela e Hilda Herzer (1987) "Reflexiones sobre el manejo de las inundaciones y su incorporación a las políticas de desarrollo regional", en *Revista de Desarrollo Económico*, vol 27, N 106, julio-septiembre, Buenos Aires

Herzer Hilda (1989) *Natural Disasters are not that natural* (version mimeo).

Herzer Hilda y Pirez Pedro (1988) "**Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina**" Ediciones GEL, Buenos Aires.

Castells, Manuel (1976) "**La cuestión urbana**", Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina

Quarantelli E L (1982) "What is a disaster? An agent specific or an all disaster spectrum approach to socio behavioral aspects of earthquakes", University of Delaware, Disaster Research Center, Article 158, USA.

# Desastres urbanos, fenómenos no-naturales

Alfredo RODRIGUEZ\*

## Introducción

La discusión de cualquier tema es siempre abordada desde el punto de vista de las preocupaciones y prejuicios que el participante tiene por esto creo que es bueno dejarlos en claro desde el inicio. Los míos son éstos:

Me preocupan los aspectos no-naturales de los efectos que los fenómenos naturales - inundaciones, sismos, etc- causan en los asentamientos humanos

Por dos razones:

- muchas veces la magnitud que alcanzan los "desastres naturales" se debe a razones no-naturales: ya sea por falta de previsión, o acciones previas destructoras del medio ambiente, o la provisión de respuestas inadecuadas a los damnificados

- la segunda se refiere a que me niego a aceptar el supuesto implícito de que estamos a merced de las fuerzas de la naturaleza y de las fuerzas "naturales" del mercado. La histo-

ria de la humanidad muestra el progresivo control que el hombre va alcanzando sobre el medio -natural y social- que lo rodea.

En este marco me interesa presentar:

- algunos casos de fenómenos naturales - inundaciones, sismos- que han afectado a ciudades en Chile, resaltando las causas no-naturales que han influido para que los efectos de esos fenómenos hayan sido más intensos.

- un fenómeno no-natural, el programa masivo de traslados de pobladores de campamentos y damnificados llevado a cabo en Santiago entre 1979 a 1985, y que significó el traslado de más de 150 mil personas a la periferia de la ciudad, creando un desastre urbano

En resumen, lo que me preocupa es plantear la posibilidad que tenemos de controlar e incidir en la naturaleza, de controlar e incidir en la sociedad.

¿Estamos fatalmente sometidos a las fuerzas ciegas de la naturaleza, del mercado, del autoritarismo, o podemos prever, prevenir y

SUR Santiago de Chile

## **Medio ambiente y urbanización**

Es una publicación trimestral del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo — IIED — América Latina, que cuenta con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional — CIDA —.